

主审 李玉堂
主编 王博识 傅秀清

JILINSHENG

吉林省

ENKOUYUJIHUASHENGYU
TIAOLISHIYI

人口与计划生育 条例释义

吉林人民出版社

第一章 总 则

总则是《吉林省人口与计划生育条例》（以下简称条例）的纲领和事关全局的综合内容，在条例的整体中处于统领地位。本章主要规定了条例的立法宗旨和目的、立法依据、适用范围、开展人口与计划生育工作的基本方针、各级政府工作人员要依法行政等重要内容。

本章共4条。

第一条 为了实现人口与经济、社会、环境的协调发展，推行计划生育，维护公民合法权益，根据《中华人民共和国人口与计划生育法》和有关法律、法规，结合本省实际，制定本条例。

【释义】 本条是关于本条例立法宗旨、目的以及立法依据的规定。

立法宗旨、目的主要包括三个方面：

1. 为了实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展。人口与经济、社会、资源、环境的协调发展是指在一定区域内，人口数量、人口素质、人口结构都应与经济、社会发展相适应，与资源利用、环境保护相协调，以保证人口与经济、社会的协调发展，既满足当代

人的基本需求，又不危害子孙后代满足其需求的能力。

为了实现人口与经济、社会的协调发展，国家在社会主义现代化建设的过程中始终把人口问题作为一个战略问题，放在国民经济和社会发展的全局中考虑和处理。一是坚持人口与发展综合决策，把人口问题作为想问题、办事情、作决策的一个基本出发点。二是坚持把人口问题纳入国民经济和社会发展的总体规划。在确定不同时期的发展目标时，不仅明确提出经济社会发展的总体目标，同时，也明确提出人口发展目标。三是坚持树立人均观念，把人均指标作为发展目标的重要内容。

进入 21 世纪，我国进一步强调实现国家经济跨世纪发展目标，必须始终注意处理好经济建设同人口、资源、环境的关系，必须把人口问题放到可持续发展战略的首要位置。

国家制定《人口与计划生育法》和我省制定《人口与计划生育条例》，都是要把实现人口与经济、社会、资源、环境的协调发展和实施可持续发展的战略上升到法律地位，把各级政府、相关部门以及各类社会组织在实现人口与经济社会的协调发展和实施可持续发展战略中应承担的义务和责任用法律的形式固定下来，为综合治理人口问题提供法律依据。

2. 为了推行计划生育。计划生育是指为了社会、家庭和夫妻的利益，育龄夫妻有计划地在适当年龄生育合理数量的子女，并养育健康的下一代，以增进家庭幸福，促进人口、经济、社会、资源、环境协调发展和可

持续发展。其中包括两个含义：其一是对一个国家或一个地区而言，政府应依据国家或地区的人口政策，对所辖范围内的人口发展进行有计划的调节和指导，使人口发展与经济、社会发展相协调，与资源利用、环境保护相适应；其二是对家庭或夫妻而言，公民应考虑对现有子女、未来子女以及对国家、社会的责任，行使有计划生育子女的权利。

《中华人民共和国宪法》规定，国家推行计划生育。所谓推行，就是说实行计划生育是体现国家意志并由国家强制力保证实施的社会规范。

我省推行计划生育的主要方法是：

(1) 坚持党政一把手亲自抓、负总责。做到责任到位，措施到位，投入到位。

(2) 建立健全人口与计划生育工作的法制体系。抓好地方立法、普法、执法、法律监督、检查工作。把人口与计划生育工作纳入依法管理、规范服务、有序发展的轨道。

(3) 综合治理人口问题，建立党政负责、部门配合、社会协助、群众参与、优势互补、齐抓共管的综合治理机制。明确相关部门、组织在人口与计划生育工作中的职责，实现目标责任制管理。

(4) 以人的全面发展为中心。坚持“三为主”的工作方针，推行“三结合”的工作方法，尊重人民群众作为计划生育主人翁的地位，维护其合法权益。

(5) 在城市实行“属地管理、单位负责、居民自

治、社区服务”的工作机制，适应城市管理体制改革的新形势，加强城市社区人口与计划生育工作。

(6) 在农村实行计划生育民主决策、民主管理、民主监督，使村民对婚姻、生育、节育等婚育行为进行自我管理、自我教育和自我服务，实现计划生育政务公开、村务公开、村民自治。

(7) 抓好流动人口的计划生育工作，建立“政府领导、部门配合、单位负责、统一管理、综合服务”的管理机制。

(8) 深入开展婚育新风进万家活动，树立新型婚育观念、制度和风尚。

(9) 广泛开展以技术服务为重点的创建优质服务先进县活动，建立新时期人口与计划生育工作的新体制、新机制、新方法，不断满足人民群众日益增长的计划生育生殖健康需求。

(10) 建立和完善计划生育利益导向机制，落实对计划生育家庭的帮助和优惠政策，积极发展社会保障事业，解除群众实行计划生育的后顾之忧。

3. 为了维护公民合法权益。维护公民实行计划生育的合法权益主要是指：在计划生育工作中，公民除了应履行实行计划生育的义务外，还应享有依法生育的权利；实行计划生育男女平等的权利；获得计划生育、生殖健康信息和教育的权利；获得避孕节育技术和生殖保健服务的权利；知情选择避孕节育措施的权利；获得法律、法规、政策规定的奖励、优待、社会保障的权利和

平等发展的权利；实行计划生育，其人身权、财产权不受侵害的权利；获得法律救济的权利。

维护公民实行计划生育的合法权益，主要通过两个方面实现：

(1) 国家行政机关及其工作人员必须履行法定的计划生育管理与服务责任，企事业单位必须履行做好本单位人口与计划生育工作的责任，不认真履行法定职责，就意味着对公民合法权益的损害和剥夺。

(2) 国家行政机关及其工作人员必须严格依法行政。在人口与计划生育工作中，要正确处理好公民权利与义务、行政机关权力与责任的关系。既要强调公民有实行计划生育的义务，也要强调公民享有实行计划生育的权利；既要强调行政机关的行政管理权力，也要突出政府应承担的责任，以保障公民充分享有和行使其合法权益。

4. 本条例的立法依据有以下几点：

(1) 法律、法规依据。本条例立法的法律、法规依据主要是：《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国人口与计划生育法》、《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国母婴保健法》、国务院颁布的《流动人口计划生育工作管理办法》、《计划生育技术服务管理条例》、《社会抚养费征收管理办法》及省人大颁布的原《吉林省计划生育条例》等有关法律、法规。

(2) 文件依据。主要是中共中央、国务院《关于加强人口与计划生育工作稳定低生育水平的决定》。

(3) 我省的工作实际。经过近 30 年的不懈努力，我省人口与计划生育工作取得显著成绩，人口出生率已降到较低的水平。从 80 年代初开始我省已进入低出生、低死亡、低增长的现代人口再生产类型阶段，比全国提前近 20 年。1992 年又进入后人口转变时期，妇女总和生育率降到更替水平以下，人口自然增长率降至 10‰ 以下；2001 年人口自然增长率为 3.38‰，比全国平均水平低 3.57 个百分点，总人口为 2690.8 万，实现了人口转变的历史性飞跃。据测算，2019 年左右我省人口将实现静止增长，预计可比全国提前 20 多年时间。但是，由于人口增长的惯性，未来 10 年我省每年新生人口仍达 20 万左右。人口多，给经济、社会、资源、环境带来的压力仍然很大。同时，出生人口素质不高的问题已突显出来。据 12 个优生示范工程项目调查统计，出生缺陷占出生人口总数 13.36‰ 以上，这表明全省每年出生缺陷婴儿总数在 3000 人左右。出生缺陷的发生不仅给个人和家庭带来痛苦，也是一个沉重的社会负担，并直接关系到整个人口素质的提高。

我们还应清醒看到，我省现阶段社会生产力水平还不高，社会保障制度还很不健全，传统生育观念的影响还将长期存在，产业结构的调整、城市化步伐的加快、城市管理体制的改革、户籍制度的改革等因素，都给人口与计划生育工作带来新的课题和挑战。任何决策的偏差，工作的失误以及外部环境的不利影响，都可能导致生育率的回升。控制人口数量，稳定低生育水平，提高

出生人口素质是一个长期的、艰巨的、复杂的任务，实行计划生育仍有相当难度。因此，必须长期坚持计划生育基本国策，继续坚持不懈地抓紧抓好新时期人口与计划生育工作。

第二条 本条例适用于本省行政区域内的一切组织和公民以及户籍在本省离开本省行政区域的公民。

【释义】 本条是关于本条例适用范围的规定。

本条规定的适用范围有两个方面的含义：

1. 凡是在本省行政区域内的一切组织和公民，包括外省、区、市来我省的组织和公民以及驻我省中直单位及其工作人员等都必须遵守本条例。

2. 虽然已经离开本省行政区域，到外省从事务工、经商等工作，但户籍仍在本省的公民也要执行本条例。

第三条 开展人口与计划生育工作，应当依靠宣传教育、科学技术进步，建立健全奖励和社会保障制度，实行综合管理。

【释义】 本条是关于开展人口与计划生育工作方法和措施的规定。

我国开展计划生育的基本方针是坚持以宣传教育为主、避孕为主、经常性工作为主。通过开展人口与计划生育政策法规教育、基础知识教育和计划生育、生殖健康科普知识教育，有针对性地提供有效的信息、咨询服务，开展“婚育新风进万家”活动，促进人民群众婚育

观念的转变，提高广大群众实行计划生育的自觉性。

依靠科技进步。科技进步是实行计划生育的基本条件，没有科技进步，就没有计划生育的优质服务。随着科技进步，可以及时向群众提供安全、有效、适宜的避孕节育措施和优质的计划生育、生殖保健服务，不断满足人民群众在计划生育、生殖保健领域日益增长的多元化、个性化的需求。

建立健全奖励和社会保障制度。为鼓励计划生育，帮助群众解决实行计划生育存在的困难，要建立和完善计划生育利益导向机制，对实行计划生育的家庭和个人给予必要的奖励，制定优惠政策，推动各级政府及有关部门制定有利于计划生育的相关社会经济政策。通过多种途径，建立有利于计划生育的社会保障制度。

实行综合管理。主要是指要坚持人口与发展综合决策，明确各级党委、政府及相关部门做好人口与计划生育工作的职责，国家机关、社会团体、企事业单位、村（居）民委员会以及社会各方面依法做好人口与计划生育的职责；通过制定与经济社会发展相适应的人口发展规划，宏观调控人口发展规模，建立健全人口与计划生育法制体系，制定和完善有利于计划生育的各项社会经济政策，提供必要的保障措施；把人口与计划生育工作同经济发展、社会进步、提高妇女地位、加强精神文明建设、促进家庭幸福有机的结合起来；采取法律、教育、经济、行政等手段综合治理人口问题。

第四条 各级人民政府及其工作人员在人口与计划生育工作中应当严格依法行政，文明执法，不得侵犯公民的合法权益。

计划生育行政部门及其工作人员依法执行公务受法律保护。

【释义】 本条是关于计划生育行政部门及其工作人员应当依法行政和依法行使职权受法律保护的规定。

第一款“各级人民政府及其工作人员在人口与计划生育工作中应当严格依法行政，文明执法，不得侵犯公民的合法权益。”依法行政，是党和国家在管理经济社会生活方面所提出的带有方向性、全局性的重大方针和指导原则。依法行政，就是行政主体在宪法、法律和法规赋予的权限内，依据法律和法规的规定，管理国家政治、经济、社会事务和文化教育事业的活动的。它的价值取向是维护社会主义的政治、经济制度，维护最广大人民群众的根本利益。依法行政是依法治国的核心和关键，是促进经济发展的根本保障，是行政管理文明进步的重要标志，也是现代社会发展的必然趋势。

依法行政主要有以下五条基本原则：

1. 职权法定原则。这里包括两个方面：一方面指权力的取得必须有法律依据；再一个方面，是权力的行使必须有法律依据。法律法规明确规定行政机关权力的，行政机关必须认真行使这一权力，该管的必须管好。任意放弃或者不严格履行职责，都可能对公民权益带来损害，因此不作为也是违法行为。

2. 法律优先原则。我国的法律规范是多层次的。在这么多的法律规范里，其法律效力是不一样的。宪法是国家的根本大法，一切法律、法规都不能与宪法相抵触。依次是法律、行政法规、地方性法规与部、委行政规章、有立法权的政府制定的行政规章、规范性文件。为了保证法制的统一，进而保证国家的统一，必须坚持法律优先地位，维护法律的权威。

3. 依照程序行政的原则。行政机关行使职权，不仅要严格遵守实体规范，而且还要严格遵守行政程序。行政程序是行政行为所经历的步骤、顺序、时限以及所采取的方式。程序合法是实体合法、公正的保障。侵犯公民的程序权利，同样是违法行为。

4. 公平公开原则。这是社会主义法治的一个基本特征。行政机关应当平等对待所有行政管理相对人，除法律、法规有特别规定的以外。入世以后，公开问题已经由道德自律转变为法律强制。政府有及时公布具有普遍约束力的行政决定的义务，凡是涉及相对人权利义务的规定和措施必须公开，应公开而未公开的不得执行。公开是公平、公正的前提条件。

5. 违法责任追究的原则。依法行政，不管是主管领导还是直接责任人，都必须对自己的违法行为承担相应的法律责任。对由于管理上的违法或不当损害了相对人合法权益的，依照相对人受到的损失程度、影响范围，采取适当的方式予以补救，并接受必要的制裁。这是保障行政机关及其工作人员严格依法行政，抑制滥用

权力的重大举措，也是当代法制国家在行政管理上通行的一个原则。

严格依法行政，不断提高计划生育依法行政水平，也是计划生育工作改革发展的客观要求。由于我国计划生育工作是在社会生产力还不发达、社会保障制度还不健全、群众的生育意愿与生育政策之间还有差距、群众实行计划生育后的实际困难还不能完全解决的情况下开展的，做好计划生育工作还有很大的难度。为了使广大群众易于接受国家的计划生育政策，使干部好做工作，国家确立了开展计划生育工作要实行“三为主”的工作方针，大力推行计划生育“三结合”方法，建立利益导向机制，真心实意帮助群众解决实行计划生育后存在的具体困难，用正确处理人民内部矛盾的方法和思想教育的方法来解决群众在执行计划生育政策过程中出现的矛盾和问题。为了不断提高计划生育依法行政水平，多年来，国家始终强调要实现计划生育工作思路和工作方法的“两个转变”，严格执行“七个不准”的规定，自觉接受群众的监督。实行计划生育政务公开、村务公开制度，建立计划生育行政执法责任制度，行政过错追究制度和考核评议制度，使计划生育管理与服务工作纳入法制轨道。

第二款规定计划生育行政部门及其工作人员依法执行公务受法律保护。计划生育工作是一项难度很大的工作，拒绝、妨碍计划生育行政部门及其工作人员依法履行职责、依法执行公务的现象经常发生，侵犯计划生育

工作人员合法权益，侮辱、诽谤、威胁、殴打工作人员，侵犯其人身自由、干扰其正常工作秩序、甚至影响其正常生活的现象也时有发生，有的还相当严重。计划生育是基本国策，计划生育工作人员依法执行公务受法律保护，公民、法人和其他组织有义务予以协助。为了更好地明确和规范计划生育行政行为，做到既不失职，又不越权，正确履行法定职责，保护计划生育工作人员的合法权益，确保计划生育工作秩序，总则中明确规定计划生育工作人员依法行政受法律保护，拒绝、阻碍计划生育工作人员依法执行公务的，依照我国有关法律，应予追究相应的法律责任。

第二章 组织实施

本章是关于人口与计划生育工作行政执法主体、社会团体、企业事业单位和群众组织人口与计划生育工作职责的规定。是相对于《人口与计划生育法》第二章“人口发展规划的制定与实施”制定的。本章称为“组织实施”，一是考虑省里人口发展规划是根据国家的规划制定的，工作内容不多；二是由于我省人口控制能力较强，按政策生育人口和实际人口增长数量，远远低于人口发展规划明确的控制目标，实施人口发展规划压力不大，而且我省多年来就取消了计划调控措施，凡符合生育政策，本人想生育的均允许生育；三是称为“组织实施”便于明确人口与计划生育工作的组织、人员和经费待遇等，保证计划生育这一基本国策的落实。

本章共7条。

第五条 县级以上人民政府根据国家以及上级人民政府人口发展规划，结合本地实际，制定本行政区域的人口发展规划和人口与计划生育实施方案并组织实施。

【释义】 本条是关于县级以上各级政府制定和实施人口与计划生育实施方案的规定。

1. 本条规定县级以上人民政府制定人口发展规划主

要有以下两方面的原因：

(1) 是根据《中华人民共和国宪法》制定的。

宪法第一百零七条规定，县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的计划生育工作，发布决定和命令。因此，本条规定制定人口发展规划和人口与计划生育实施方案的是“县级以上人民政府”。乡级人民政府只负责贯彻落实实施方案。

(2) 推行计划生育是国家政府行为。

各国政府因各自国内存在的人口问题不同，对人口规模和人口增长速度所持的观点也截然不同，一些国家鼓励人口增殖，另一些国家鼓励人口控制。鼓励人口控制的国家又有两种模式：一种是通过家庭生育计划控制人口，一种是通过政府计划生育控制人口。我国是采取后一种形式，其原因：

第一，我国的基本国情是政府控制人口的决定因素。人口多，底子薄，耕地少，人均资源相对不足，经济社会发展不平衡，这是我国的基本国情。人口问题已成为制约我国经济社会发展和可持续发展的关键，要加强社会主义现代化建设必须控制人口增长，而控制人口增长的紧迫性和艰巨性决定了我国必须通过政府推行计划生育来实现。

第二，国家利益优先是政府人口控制的基本原则。政府行为是对国家利益最大化的追求，而国家利益最大化不是个人利益最大化的简单相加。虽然个人利益也是国家利益的基础，但是在特殊情况下，在个人利益与国

家利益发生冲突的时候，国家代表的是整体利益。人口问题之所以是公共利益与个人利益矛盾的焦点，主要表现在个体生育行为与国家生育目标不一致。为了达到在人口运行中国家利益最大化的原则，需要政府控制个人生育行为，实现人口集体控制的目标。

第三，生育行为的外部性是政府人口控制的微观基础。外部性是指个人行为对他人福利的影响。个人基于利己的原因过度生育，造成人口过剩，导致资源匮乏、劳动力供求失衡、社会成员整体生活水平缓慢等不利情况，从而减少了他人的福利，构成负外部性。个人生育成本与社会成本背离，个体生育者将一部分个人生育成本以社会成本的形式，转嫁给其他家庭和社会。这是政府对个体生育行为进行干预的主要原因。

2. 人口发展规划的作用有以下几点：

(1) 它是控制人口增长的手段。在人口与计划生育工作中，人口发展规划具有重要的导向作用和督促作用。

(2) 有利于明确各级政府每个时期控制人口增长的具体任务，调动各级党政领导和广大干部的积极性，确保国家人口控制总目标的实现。

(3) 有利于把人口与计划生育工作纳入经济社会发展的总体规划，综合治理人口问题。

(4) 有利于各级政府、相关部门重视和支持计划生育工作，提供必要的保障条件。

3. 制定人口发展规划应遵循以下原则：

(1) 与国家经济社会发展的总体规划和要求相一致，为国家整体发展战略目标服务。

(2) 要体现控制人口数量、提高人口素质、改善人口结构的根本要求。

(3) 要同法律、法规的规定相一致，要有利于现行生育政策的稳定和贯彻落实。

(4) 要体现实事求是、分类指导的原则。

(5) 国家、省（自治区、直辖市）、地（市、州）、县（市、区）四级的人口发展规划之间，长期、中期和年度人口计划之间要协调一致。

按人口发展规划的期限，分为年度计划、五年计划和远景（长期）规划；按规划的区域范围，分为基层人口发展规划、地区人口发展规划和全国人口发展规划。全国人口发展规划既有长期（一般20年以上）人口发展战略规划、中期（一般为5年）人口发展阶段规划，也有年度人口计划。年度计划和五年计划是我国人口发展规划的主要形式。地方各级人民政府，即省、地、县三级的人口发展规划是根据国家下达的人口计划和本地实际情况制定的，对国家人口计划的完成起到保证作用。

人口发展规划是由各级发展计划和计划生育两个部门共同编制的。国家和各省（自治区、直辖市）人口计划由国家计划生育委员会编制，经国家发展计划委员会综合平衡后，报国务院、全国人民代表大会批准下达。

需要指出的是，人口发展规划的制定和实施，与保